



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
4ª Câmara de Coordenação e Revisão  
*Meio Ambiente e Patrimônio Cultural*

NOTA TÉCNICA Nº 2/2017 – 4ª CCR

**Assunto: SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.729/2004 APRESENTADO PELO  
DEP. MAURO PEREIRA (versão de abril de 2017)**

**I. Introdução.**

A 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF recebeu, para nova análise e discussão, a versão do Substitutivo ao PL 3.729/2004, apresentado pelo Dep. Mauro Pereira em **27 de abril de 2017**, que dispõe sobre o Licenciamento Ambiental.

A presente análise é consideravelmente limitada em função do escasso tempo disponibilizado para o exame de tema tão complexo e controverso, associado à carência de abordagem técnica multidisciplinar, assim como de insuficiente pesquisa bibliográfica para referenciar as críticas. Desse modo, **as questões e propostas aqui referidas não são exaustivas e poderão ser oportunamente complementadas.**

**II. Análise por temas**

**1. Participação dos órgãos envolvidos no licenciamento ambiental**

A proposta de legislação deixa claro, logo no art. 2º, III, e também no art. 29, § 5º, o caráter não vinculante da manifestação dos demais órgãos da administração pública que, em função de suas atribuições legais, possam ter interesses envolvidos nos licenciamentos ambientais. Além disso, essa manifestação ocorrerá apenas em situações restritas, explicitadas nos incisos I a IV do art. 28, e sua ausência não implicará prejuízo ao andamento do processo de licenciamento e nem à expedição da licença (art. 29, § 2º e § 3º).

Na prática, como esses órgãos não estão estruturados para proceder as análises devidas e se manifestar no prazo exigido<sup>1</sup>, a licença será concedida pelo órgão ambiental independentemente da

<sup>1</sup> No atual cenário de penúria estrutural e financeira desses órgãos – a exemplo da Funai, que terá o pior orçamento de sua história no ano de 2017 – o cumprimento desse prazo se afigura ainda mais improvável.

A manuscrita assinatura em tinta preta, localizada no canto inferior direito da página.

manifestação do órgão, mesmo no caso de ser uma manifestação pelo indeferimento da licença em decorrência dos riscos ao interesse tutelado pela autoridade envolvida.

A manifestação extemporânea do órgão será analisada apenas na fase de renovação da licença (art. 29, § 4º). Com isso, a análise dos pareceres extemporâneos poderá demorar, segundo os prazos estabelecidos para as licenças no art. 5º, pelo menos 5 ou 6 anos – que são os prazos mínimos definidos na proposta (ou mais, uma vez que não foram definidos os prazos máximos –, quando os impactos ambientais (evitáveis) verificados já podem estar consumados, sujeitando a comunidade afetada e os bens protegidos a danos irreversíveis.

Nessa última versão do parecer, adotou-se, ainda, limites geográficos mais restritivos para a manifestação da Funai, Fundação Palmares e outros órgãos, a partir de uma tabela de distâncias, constante do Anexo I, destituída de qualquer justificativa técnica, o que **reduzirá ainda mais as hipóteses em que as autoridades envolvidas devem se manifestar.**

Em síntese, a proposta legislativa não confere nenhuma importância aos pareceres dos demais órgãos envolvidos, que detêm conhecimento sobre matérias específicas, e a manifestação das autoridades envolvidas passa a ser peça decorativa do licenciamento ambiental.

Vale destacar que o art. 48 do PL 3.729/2004 revoga dispositivo da lei do SNUC (§ 3º do art. 36), que explicita a obrigatoriedade da vinculação da manifestação do órgão gestor da UC.

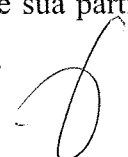
*Lei nº 9.985/2000*

*Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.*

...

*§ 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o caput deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo. (g.n.)*

Além disso, nos termos do art. 2º, *caput*, inc. III, art. 28 e art. 39 do PL, a manifestação dos órgãos gestores de UCs nos licenciamentos deixa de ser taxativa e sua participação é excluída nos casos de empreendimentos localizados em UCs de Uso Sustentável.



A rigor, apenas os órgãos não integrantes do Sisnama que atuam no licenciamento podem ser qualificados como “autoridade envolvida”, o que não é o caso do ICMBio e demais órgãos gestores de UCs, cujas manifestações, portanto, devem ser prévias e vinculantes.

O caráter meramente consultivo das autoridades envolvidas, especialmente o ICMBio, o IPHAN, a FUNAI, a Fundação Palmares, a SPU, bem como seus equivalentes em âmbito estadual, implica um enfraquecimento desses órgãos, e compromete as análises necessárias para a concessão das licenças e o estabelecimento de condicionantes, resultando em um licenciamento incapaz de atender às suas finalidades precípuas, de prevenir, mitigar e/ou compensar impactos ambientais.

O PL 3.729/2004 propõe um enfraquecimento inaceitável de órgãos gestores das Unidades de Conservação e conseqüentemente da Política Nacional da Biodiversidade (PNB), colocando em risco todos os esforços nacionais para a conservação da biodiversidade. Vale lembrar que a PNB, cujos princípios norteadores foram instituídos pelo Decreto nº 4.339/2002, está calcada nos seguintes fundamentos: conservação e utilização sustentável da biodiversidade e repartição justa e equitativa dos benefícios derivados de sua utilização. O componente específico da PNB para a conservação da biodiversidade tem seu objetivo geral definido como o de promover a conservação, *in situ* e *ex situ*, dos componentes da biodiversidade, incluindo variabilidade genética, de espécies e de ecossistemas, bem como dos serviços ambientais mantidos pela biodiversidade, possuindo entre suas diretrizes a conservação de ecossistemas em Unidades de Conservação.

Portanto, o PL nº 3.729/2004, sob análise, compromete de modo irreversível a consecução da Política Nacional da Biodiversidade.

Finalmente, não há previsão de participação dos demais órgãos envolvidos na elaboração do termo de referência (TR) para os estudos ambientais. Nenhum dispositivo do artigo 18, que trata do TR na proposta legislativa, traz essa obrigatoriedade.

Ou seja, o estudo apresentado pode não apresentar os dados mínimos necessários para uma análise adequada, impossibilitando que as autoridades envolvidas conheçam as especificidades do empreendimento e do local para poder emitir considerações acerca do empreendimento/atividade. É necessário que haja a previsão dessa participação em estágios iniciais do licenciamento com o objetivo de garantir que o tema seja suficientemente abordado no estudo ambiental.

## **2. A excessiva discricionariedade dos órgãos licenciadores**

Os Estados, na versão de 27 de abril de 2017 do PL 3.729/2004, continuam a ter poder diferenciado para definir critérios e parâmetros para classificar o empreendimento/atividade quanto ao rito do licenciamento, de acordo com a sua natureza, porte e potencial poluidor, estabelecidos ao alvedrio dos órgãos licenciadores (art. 12).

Ao não exigir a adoção de critérios ambientais pré-concebidos para estabelecer a modalidade e o rito do processo de licenciamento a ser utilizado ou para a definição de significativo impacto

ambiental, relega-se à discricionariedade dos entes administrativos o enquadramento das atividades para fins de licenciamento ambiental.

Cada ente federativo poderá estabelecer, autonomamente, quais empreendimentos serão objeto desta ou daquela modalidade de licenciamento, desconsiderando-se o aspecto locacional na definição do tipo de licenciamento a ser observado<sup>2</sup> e **sem que esteja prevista qualquer norma federal (de caráter nacional) sobre os critérios para tal definição.**

Essa independência e excessiva discricionariedade criarão uma situação de competição entre esses entes para atrair empreendimentos. Em outras palavras, o Estado com menor grau de rigor na definição dos ritos do licenciamento terá maior potencial para atrair empreendimentos e o nível de proteção ambiental será diferenciado.

Haveria, com isso, conflito normativo e disputa pela flexibilização do licenciamento, pois um mesmo empreendimento poderá ser objeto de diferentes tipos de licenciamento, mais ou menos rigorosos, a depender do Estado que ofereça melhores condições e menores custos para a instalação.

Ademais, enquanto os órgãos deliberativos do Sisnama não o fizerem (art. 3º, § 1º), caberia aos Estados, inclusive, definir as tipologias de atividades/empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental (art. 3º, § 2º), sem prejuízo das inúmeras hipóteses de dispensa de licenciamento já previstas no art. 7º do texto do PL.

É preciso, portanto, que haja uma orientação federal para essa classificação, sob pena de progressivamente diminuirmos a proteção ambiental no país de forma generalizada. É extremamente prejudicial à consecução de uma política nacional de meio ambiente, possibilitar essa independência aos entes federativos no que diz respeito aos critérios e parâmetros de classificação de empreendimentos e conseqüente variação no grau de proteção ambiental entre os estados. Esse dispositivo é contrário à ideia de uma Lei Geral do Licenciamento, visto que não trará parâmetros gerais a serem observados a fim de dar coesão ao procedimento em âmbito nacional.

### **3. A Licença por Adesão e Compromisso e outras licenças específicas**

O Licenciamento Ambiental é, por natureza, um instrumento de comando e controle da gestão pública. O PL subverte essa premissa ao propor a criação da licença por adesão e compromisso (LAC) (art. 4º, V), uma vez que não há nenhuma forma de validação dos dados e de controle da atividade poluidora. A LAC é definida no art. 2º, XII como a licença que autoriza a instalação e a operação de atividade ou empreendimento, mediante declaração de adesão e compromisso do empreendedor aos critérios, pré-condições, requisitos e condicionantes ambientais estabelecidos pela autoridade licenciadora, desde que se conheçam previamente os impactos ambientais intrínsecos à atividade ou empreendimento.

---

<sup>2</sup> Se o empreendimento pretende se instalar em locais próximos a terras indígenas ou populações tradicionais, Unidades de Conservação, áreas de escassez hídrica, entre outras áreas sensíveis e/ou dotadas de fragilidades socioambientais.

Essa disposição ignora as realidades locais diferenciadas, como se os impactos e seus efeitos se manifestassem no meio ambiente da mesma forma, não importando o bioma ou a bacia hidrográfica em que se insere, o que, do ponto de vista técnico, é inconcebível, se considerarmos questões como a vazão da bacia hidrográfica impactada e a qualidade da água dessa bacia (parâmetros físicos, químicos e biológicos); ou o ar atmosférico, se já saturado ou não de poluição; ou, ainda, em relação à fauna e à flora presentes na região, se há ou não espécies ameaçadas de extinção; entre outros inúmeros exemplos.

O PL ignora a importância de se realizar o diagnóstico ambiental da área no estudo ambiental, sem mencionar os impactos sobre as populações humanas. A declaração será feita pelo empreendedor (sistema autodeclaratório), por meio eletrônico, sem a devida verificação (prévia) ou fiscalização por parte do órgão licenciador. Também não há previsão de validação dos dados pela autoridade licenciadora (art. 15).

Acreditar que “impactos intrínsecos à atividade” possuem os mesmos efeitos em qualquer localidade é desconhecer por completo a metodologia de avaliação de impacto ambiental (AIA).


Emitir Licença ambiental pela simples adesão – e compromisso – a critérios e condições pré-concebidas, sem análise da modelagem dos sistemas/condições ambientais e peculiaridades do caso concreto, e a partir da mera declaração do interessado, resultará na subversão da lógica do escopo e finalidades do licenciamento, em dissonância com os princípios da precaução, da prevenção e da qualidade/eficácia da proteção ambiental.

Ressalte-se que a Lei Estadual nº 12.377/2011, do Estado da Bahia, que pretendeu implantar o "licenciamento ambiental por adesão e compromisso", é objeto da ADI nº 5014/STF, ajuizada pela Procuradoria-Geral da República, sob o fundamento, dentre outros, de que a licença ambiental por adesão e compromisso cria uma forma de autoregulação ambiental, à margem da imposição constitucional que determina a supervisão estadual sobre as atividades potencialmente poluidoras.

Além da LAC, outras licenças específicas poderão ser definidas por ato normativo da autoridade competente, em virtude da natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento (art. 4º, § 3º), e, para essas licenças, o estudo ambiental será diferenciado, definido, discricionariamente, pela autoridade competente (art. 4º, § 4º).

Esses dispositivos anulam todo o regramento proposto para o licenciamento ambiental, pois, dada a complexidade do meio ambiente e do conhecimento científico não exaustivo sobre as relações de causa e efeito que hoje se detém, torna-se mais fácil defender uma determinada especificidade que justifique uma licença diferente e um estudo específico, o que levará a um rito diferenciado de licenciamento. Há um alto risco de que a exceção prevista nesse parágrafo passe a ser a regra, aumentando enormemente o número de judicializações de casos concretos.

O texto do PL também prevê que, a critério da autoridade licenciadora, o licenciamento



poderá ser simplificado para atividades/empreendimentos situados na mesma área de influência e em condições similares às de outros já licenciados ou instalados em áreas em que existam estudos ou instrumento de planejamento territorial (art. 16). Isso abrange um grande número de situações que terão licenciamento simplificado. E ainda, a simplificação não foi definida, podendo compreender um ato extremamente expedito e sem critérios minimamente protetores do meio ambiente. É um verdadeiro “cheque em branco”. Esse dispositivo, com a redação proposta, tem também o potencial de aumentar judicializações de casos concretos país a fora, ensejando maior insegurança jurídica.

Caso excepcionalmente admitida a hipótese de licenciamento por adesão e compromisso, deve se estabelecer, em ato normativo de caráter nacional, critérios gerais para a utilização desse procedimento e apenas nos casos de atividades/empreendimentos de pequeno porte, baixo potencial poluidor e de reduzida relevância ambiental da área, conforme tipologias pré-definidas.

#### **4. A dispensa do licenciamento**

O art. 7º do PL 3.729/2004 libera do licenciamento diversas atividades de grande impacto ambiental<sup>3</sup>, como as atividades agrícolas temporárias, perenes e semiperenes, e pecuária extensiva, que são de grande potencial poluidor, haja vista, por exemplo, o crescente uso de agrotóxicos no país, entre outros impactos que mereceriam análise cuidadosa, ainda que em áreas de uso alternativo do solo, conforme previsto na proposta.

A dispensa ocorrerá, no caso do inc. I do *caput* do art. 7º, desde que a atividade se dê em áreas de uso alternativo do solo. A Lei 12.651/2012 define uso alternativo do solo: substituição de vegetação nativa e formações sucessoras por outras coberturas do solo, como atividades agropecuárias, industriais, de geração e transmissão de energia, de mineração e de transporte, assentamentos urbanos ou outras formas de ocupação humana. Todavia, o fato de serem realizadas em áreas de uso alternativo do solo não elimina a necessidade de análise dos outros impactos.

O texto proposto pressupõe que apenas a questão do desmatamento e da regularização, nos termos do Código Florestal, tenham que ser avaliadas nesse tipo de atividade/empreendimento. Os potenciais impactos ambientais das atividades agrossilvipastoris vão muito além do desmatamento, como, por exemplo, o uso de agrotóxicos/fertilizantes e consequente contaminação de recursos hídricos. Há impactos desses agrotóxicos e fertilizantes também sobre as comunidades afetadas, que necessitam do licenciamento para a sua correta avaliação e consequente estabelecimento de medidas para evitar, mitigar ou compensar os danos ocasionados. Tais medidas estão presentes nas condicionantes, que deixarão de ser impostas caso essas atividades não se sujeitem ao licenciamento.

Cabe considerar que o cultivo de espécies de interesse agrícola, temporárias, semiperenes e perenes, e pecuária extensiva, requer o uso de diferentes recursos naturais (ex. solo e água), que, caso

---

<sup>3</sup> A lista de atividades isentas do licenciamento é tão extensa que, contraditoriamente, torna praticamente sem efeito o disposto no § 5º do art. 7º, por esvaziar o seu conteúdo.

seja malplanejado, pode chegar à exaustão, principalmente em grandes áreas. Por isso, acertadamente, a Resolução Conama nº 1/1986 (art. 2º, inciso XVII, acrescentado pela Resolução Conama nº 11/86) estabelece que dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental – RIMA projetos agropecuários que contemplem áreas acima de 1.000 ha ou menores, neste caso, quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância ambiental, inclusive as áreas de proteção ambiental.

Cumprido ressaltar que, por tais razões, **o STF já considerou inconstitucional a dispensa de licenciamento para atividades potencialmente poluidoras ou causadoras de degradação (ADI nº 1086/SC – que tratava justamente de dispensa para atividades agropecuárias).**

O artigo também dispensa o licenciamento para a ampliação de obras rodoviárias e ferroviárias para “manutenção” (conservação, recuperação e melhoramentos) e “adequação da capacidade”, o que pode implicar a construção de uma nova faixa de rodagem ou na pavimentação de extensa rodovia em áreas sensíveis sem licenciamento. É sabido que a pavimentação de vias provoca aumento considerável de circulação funcionando como um vetor de desenvolvimento local e regional e com isso acarretando vários outros impactos diretos e indiretos que deixarão de ser analisados. Não se trata apenas de conservação e manutenção, como quer fazer parecer o dispositivo.

Do mesmo modo, o texto do PL **não faz qualquer ressalva à possibilidade de dispensa de licenciamento levando em consideração o aspecto locacional**, pouco importando as peculiaridades do local onde o empreendimento será instalado (e de sua área de influência), o que é inadmissível.

E, ainda, dispensar o licenciamento para obras de melhoria de sistemas de transmissão e distribuição de energia já licenciados (Art. 7º, VII) não garante, na forma como está redigido, que não haverá aumento de capacidade resultando na liberação de linhas de transmissão de alta voltagem em regiões que deveriam passar por avaliação prévia, sob pena de se colocar em risco pessoas e atributos ambientais sob proteção, como em unidades de conservação, próximo a comunidades, escolas e hospitais, entre outras localidades e situações específicas que mereçam análise cuidadosa.

O PL 3.729/2004 também dispensa a pesquisa mineral fase I e os testes operacionais para mineração. Esses testes poderiam consistir na execução, a título de ensaio, de todos os processos mineroindustriais que seriam realizados em rotina na operação do empreendimento. Inclusive, poderiam até ter escala similar àquela que o empreendimento almeja quando completamente instalado, com a justificativa de se avaliar sua viabilidade econômica. Atualmente esse tipo de atividade de pesquisa, com previsão lavra experimental, é autorizada pelo DNPM com uso de guia de utilização, e exige licença ambiental, conforme a Resolução Conama nº 9/1990.

E o § 6º do art. 7º, por fim, faculta ao empreendedor (“poderá”) solicitar declaração da autoridade licenciadora de não sujeição ao licenciamento. Ou seja, caso queira, o próprio empreendedor poderá definir se a atividade ou empreendimento que pretende instalar se enquadra ou



não na lista de isenções previstas no art. 7º.

## **5. O desrespeito à necessidade de cumprimento e monitoramento das condicionantes e a ausência de previsão quanto aos prazos máximos de validade das licenças**

O critério de renovação automática das LP, LI e LO, previsto no art. 6º, § 1º (e § 2º), e da Licença Corretiva (LC), previsto no art. 17, § 6º, ignora a importância do monitoramento das condicionantes impostas quando do licenciamento original.

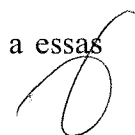
Permitir a renovação sucessiva e automática de licenças ambientais (cujos prazos máximos de validade sequer foram previsto na lei), **a partir de mera declaração do empreendedor** de que as características e porte do empreendimento ou atividade (e a legislação aplicável) não teriam sido alterados (art. 6º, § 1º, incs. I e II), é relegar o devido cumprimento e monitoramento das condicionantes e dos impactos da atividade à completa inutilidade. E quem pode/deve aferir tais circunstâncias, assim como o cumprimento das condicionantes, é o órgão licenciador.

Só se deve renovar uma Licença de Operação quando as condicionantes tiverem sido cumpridas, pois muitas dessas condicionantes possuem prazos e etapas de implantação que devem ser atendidos sob pena de perderem a função de restringir ou condicionar a atividade licenciada, como, por exemplo, a definição de padrões de poluição ou resgate de patrimônio ambiental ou cultural, recuperação ou remediação de alguma atividade que deu origem aos insumos do processo produtivo, enfim, uma ampla gama de situações que requerem uma análise mais cuidadosa, e a comprovação do cumprimento das condicionantes antes da renovação.

Nem mesmo o relatório de cumprimento das condicionantes, previsto no art. 4º, § 1º, III, é mencionado como pré-requisito para a renovação. Entende-se que a renovação só poderia ser concedida, pelo menos, se aprovado o tal relatório de cumprimento das condicionantes. A simplificação proposta nesse dispositivo será extremamente prejudicial para o meio ambiente.

Tratando-se de empreendimentos lineares destinados aos modais ferroviários e rodoviários, assim como serviços de transmissão e distribuição de energia elétrica, o § 7º do art. 7º permite o início da operação logo após o término da sua instalação, sem a necessária obtenção da LO. Isso quer dizer que, mais uma vez, o texto legal não considera relevante a verificação do cumprimento das condicionantes definidas na LI. A operação passa a ser automática, independentemente se foram cumpridas ou não as condições da LI para o início da operação.

No caso de rodovias, impedir a operação é algo, na prática, de difícil execução. Porém, não se pode deixar de cumprir a formalidade de atestar o cumprimento das condicionantes. A razão de existir das condicionantes estabelecidas na licença de instalação é justamente possibilitar a operação da atividade/empreendimento em conformidade com as restrições socioambientais que garantirão a sua viabilidade. Apenas para exemplificar, eventuais condicionantes relacionadas a comunidades situadas na área do traçado desses empreendimentos lineares e as novas situações relativas a essas





comunidades não precisariam estar resolvidas para que a atividade entrasse em operação.

O monitoramento das condicionantes foi totalmente ignorado nessa proposta legislativa, em que pese a sua imprescindibilidade para garantir a qualidade ambiental da região afetada pelo empreendimento/atividade.

Por outro lado, verifica-se no PL uma inovação representada pelo artigo 8º, que contém 5 parágrafos dedicados às obrigações do órgão licenciador no que se refere à imposição das condicionantes, como a obrigatoriedade de vinculação direta entre as condicionantes e os impactos ambientais identificados nos estudos, que está garantida, bem como a possibilidade de contestar as condicionantes e a revisão de prazos, e apenas um parágrafo sobre as sanções ao empreendedor no caso de descumprimento, o que já está previsto na Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/98).

Contudo, não é verificada, nesse mesmo texto legal, qualquer medida para assegurar o efetivo cumprimento das condicionantes e possíveis formas de aferição desse cumprimento, não havendo exigências vinculantes ao prosseguimento do rito de licenciamento, apesar de constar na definição das licenças (art. 13) que as condicionantes devem ser atendidas para a fase subsequente do procedimento e de constar na definição de condicionante do próprio PL (art. 2º, VI) que estas são medidas, **condições** ou restrições estabelecidas pela autoridade licenciadora, com vistas a evitar, mitigar ou compensar os impactos ambientais negativos e potencializar os impactos positivos identificados nos estudos ambientais.

Nesse contexto, é possível depreender do texto do PL que o descumprimento de condicionantes (ou normas ambientais) deixaria de ser causa de suspensão (ou anulação, se o caso) das licenças. Não consta também do PL qualquer disposição que vede a postergação do cumprimento (ou da exigência de cumprimento) de condicionantes de determinada licença para a fase/licença subsequente, o que inviabiliza a análise e monitoramento dos impactos do empreendimento.

Se assim for, o licenciamento ambiental – entendido como a sucessão de fases interdependentes, em que a etapa posterior depende da anterior (com o cumprimento, na fase e no momento oportuno, de suas respectivas condicionantes) – restaria frustrado em seu escopo e finalidades, resultando ineficaz.

O fato de as licenças terem prazos mínimos garantidos, mas **não terem os prazos máximos estabelecidos**, também **compromete** o acompanhamento das condicionantes, pois tanto a atividade/empreendimento **quanto o meio ambiente** podem se alterar ao longo do tempo e requerem a verificação das condicionantes quando da renovação em prazo preestabelecido, sob pena de se reduzir consideravelmente o rigor no controle ambiental.

Essa lacuna de prazo máximo de validade, além de possivelmente dificultar o planejamento operacional dos órgãos licenciadores e dos próprios empreendedores, desconsidera, novamente, as peculiaridades e o dinamismo das condições ambientais de cada localidade, cuja verificação

constante (e periódica, em prazos razoáveis), afigura-se essencial à eficácia do licenciamento.

Em síntese: cumprindo-se ou não as condicionantes, o licenciamento prossegue. Isso acaba por diminuir a importância das condicionantes e levará a uma situação de total desrespeito e descumprimento das restrições impostas quando do licenciamento da atividade/empreendimento.

Deve-se lembrar que as condicionantes são as “cláusulas do contrato” que darão a condição para a fruição do direito de exercer a atividade/empreendimento em conformidade com a legislação ambiental vigente e com o devido processo de licenciamento ambiental.

## **6. Da insuficiência dos prazos administrativos previstos no artigo 31 do PL**

Os prazos administrativos propostos no texto do PL são diminutos, a despeito da notória deficiência estrutural e de pessoal dos órgãos licenciadores, e da complexidade dos múltiplos tipos de empreendimentos, razão pela qual se sugere o aumento de alguns desses prazos, além da possibilidade de prorrogação, justificada e por decisão motivada, haja vista a diversidade de casos peculiares ou de maior vulto/complexidade, ou a especial dificuldade enfrentada, em dadas situações, pelas autoridades licenciadoras.

Certamente, de nada adianta impor prazos tão exíguos a órgãos com estrutura sabidamente deficitária, carentes de pessoal e já premidos em sua autonomia pela pressão dos interesses político e econômico. Disso resultará, na prática, senão a aquiescência presumida de que cogita o projeto, nada mais do que análises inaptas para as finalidades a que se destinam, porque superficiais, deficientes, enviesadas ou insatisfatórias.

Nesse contexto, considerando a insuficiência desses prazos – assim como daqueles previstos para a manifestação dos demais órgãos envolvidos no licenciamento (arts. 28 a 30) –, caso tais órgãos não sejam suficientemente (re)estruturados para dar conta de suas atribuições em tempo hábil, o sistema de licenciamento tende a colapsar, minando a proteção ambiental assegurada na CFRB/1988.

## **7. Dispensa de outras autorizações**

O art. 11 deixa claro que o licenciamento ambiental independe da emissão da certidão de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, ignorando por completo o princípio da segurança jurídica.

Criou-se uma situação inusitada em que o empreendedor poderá dar início e até mesmo concluir o licenciamento ambiental, com todos os gastos previstos, sem ao menos saber de seu empreendimento está adequado à política urbana local.

O risco desse dispositivo, entre outros, é permitir tempo para se tentar alterar as diretrizes de uso e ocupação do solo da sua municipalidade, a fim de viabilizar o empreendimento mesmo que em confronto com as diretrizes urbanísticas, pressionando as autoridades municipais com uma situação fática representada pela licença de operação em mãos. A proposta do PL consiste na inversão da ordem atualmente disposta na Resolução Conama 237/97 (art. 10, § 1º):

*Resolução Conama 237/97*

*art. 10 - O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:*

*...*

*§ 1º - No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes.*

## **8. Solução de Controvérsias**

Quando o PL prevê a arbitragem para resoluções de conflitos (art. 39), relativo aos direitos patrimoniais disponíveis, assim considerados o inadimplemento da execução das condicionantes e a relação de causa e efeito entre impactos ambientais e condicionantes, está levando para âmbito particular o que deve ser de responsabilidade e decisão do Estado, em função do interesse coletivo que rege fundamentalmente a política ambiental.

O (des)cumprimento de condicionantes se relacionada com o direito transindividual/difuso – e, portanto, indisponível – ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

## **9. Responsabilidade objetiva**

O PL elimina, no art. 43, a responsabilidade objetiva, pois os agentes financiadores de empreendimentos ou atividades que causarem dano ambiental, somente poderão ser responsabilizados se comprovado o dolo ou culpa e a relação de causalidade entre sua conduta e o dano causado, no limite de sua contribuição.

Esse dispositivo viola, ainda, o os arts. 225 da CRFB/1988, além do inciso IV do art. 3º e do § 1º do art. 14 da Lei nº. 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), que estabelecem o princípio da responsabilidade (civil) objetiva pelo dano ao meio ambiente causado, direta ou indiretamente, por pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável por atividade causadora de degradação ambiental.

Tal disposição legal, ademais, contraria o art. 12 da Lei nº 6.938/81, que veda expressamente a concessão de crédito por instituição financeira oficial a empresas poluidoras sem o devido licenciamento ambiental.

## **10. A indevida transferência da responsabilidade pelo cumprimento de condicionantes**

Nessa última versão do substitutivo, há, ainda, inusitada previsão (art. 40) que permite ao



empreendedor transferir para terceiros a sua responsabilidade pelo cumprimento das condicionantes ambientais (e medidas mitigadoras/compensatórias) previstas nas licenças, assumindo o empreendedor apenas a condição de responsável subsidiário pela execução das condicionantes.

Percebe-se, de início, que o dispositivo acima referido, assim como o art. 44 do PL, subvertem a lógica da responsabilidade ambiental encampada pelo ordenamento jurídico-constitucional, que é a da responsabilidade solidária (e objetiva) do(s) poluidor(es), a quem compete o ônus da atividade.

Mesmo que o empreendedor contrate terceiras pessoas (o que já é possível) para auxiliá-lo na execução das condicionantes, deve ele continuar, em observância ao princípio do poluidor-pagador, vinculado à obrigação de cumprimento de tais condicionantes, como responsável pelo empreendimento e seus impactos ambientais.

Permitir tal transferência, além de afrontar princípio constitucional basilar do direito ambiental, prejudica o monitoramento, fiscalização e, por conseguinte, o próprio cumprimento das condicionantes ambientais, além de dificultar a exigência desse cumprimento por parte dos órgãos licenciadores, eximindo o empreendedor/poluidor responsável de suas obrigações legais.

Essa disposição legal revela, uma vez mais, o total descompromisso do PL que se pretende aprovar com a imprescindibilidade do adequado monitoramento e cumprimento das condicionantes ambientais, que traduzem o próprio escopo e finalidade do licenciamento ambiental.

### **III. Conclusão**

O parecer do relator do PL, Dep. Mauro Pereira, destaca, como pontos positivos, que foram contemplados temas fundamentais para a simplificação, desburocratização e melhoria dos procedimentos administrativos do licenciamento ambiental. Entretanto, as medidas de simplificação propostas no PL 3.729/2004 trarão prejuízos irreversíveis à proteção e à gestão ambiental.

Como demonstrado, inúmeras das disposições previstas no PL, com a redação proposta, padecem de vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade os mais variados, por afronta aos princípios e regras constitucionais e legais que asseguram o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (e o desenvolvimento sustentável).


As disposições do PL violam, ainda, inúmeros tratados e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em relação à garantia dos instrumentos de proteção ambiental<sup>4</sup>.

Assim, ao contrário da rapidez e agilidade que o PL busca implementar por meio de tais simplificações, a previsão mais acertada é a de que ocorrerá um considerável aumento na judicialização dos casos concretos em virtude das ilegalidades e equívocos (técnicos e jurídicos) contidos no texto do PL, ensejando, conseqüentemente, o recrudescimento da insegurança jurídica.

A excessiva e desarrazoada discricionariedade conferida às autoridades licenciadoras dos

---

4 Art. 19 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, art. 13 da Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos; Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro, entre outros.



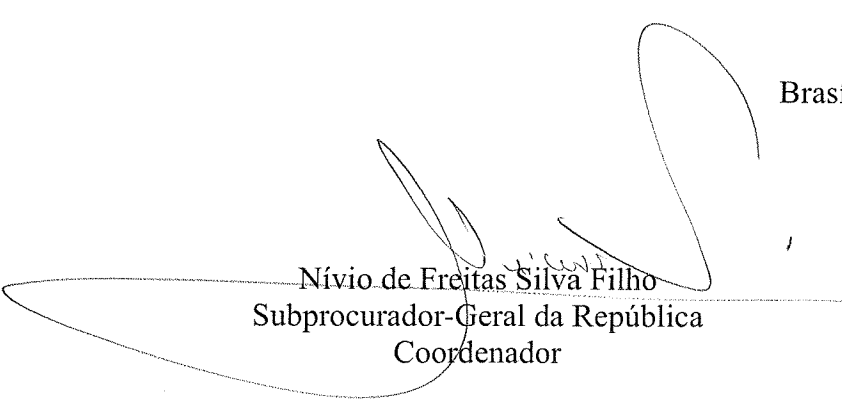
entes federativos; a manifestação não vinculante dos demais órgãos da administração pública que, por suas atribuições legais, possuem interesses envolvidos no licenciamento; o desrespeito ao cumprimento das condicionantes; as dispensas/isenções de licenciamento para inúmeras atividades claramente impactantes e a concessão de LAC e outras licenças específicas são, entre outros, alguns dos aspectos que levarão a muitas dessas judicializações.

O PL 3.729/2204 representa um grave retrocesso na gestão ambiental do país. É preciso compreender que sem um debate amplo e aprofundado desse instrumento de gestão ambiental e que reúna os diferentes operadores e a sociedade civil, não se conseguirá avanço nessa política pública. Se a intenção é simplificar e desburocratizar o licenciamento ambiental, o debate amplo e inclusivo deve preceder a formulação de proposta legislativa. Há um alto custo envolvido nas constantes análises e articulações que são empreendidas pelos diversos agentes, que poderiam estar se dedicando a tantos outros temas que também requerem atenção e que têm se desenrolado nos mais altos níveis de conhecimento.

Os erros técnicos e jurídicos aqui apresentados impõem o reconhecimento de que matérias de alta especificidade devem ser tratadas por aqueles que detêm um mínimo de conhecimento. Por essa razão, o Ministério Público Federal entende que o debate seja capitaneado pelo Ministério do Meio Ambiente, antes de qualquer votação na Câmara. Vale lembrar que o próprio MMA está coordenando uma proposta que ainda não foi submetida ao Congresso Nacional.

O açodamento na votação, sem o devido debate, só tem uma justificativa: aprovar texto prejudicial à Política Nacional de Meio Ambiente e à população brasileira, o que, além de acarretar incalculável retrocesso à proteção ambiental, em nada contribuirá para o alcance do desenvolvimento sustentável e só agravará a insegurança jurídica que se quer evitar.

Brasília, 8 de maio de 2017



Nívio de Freitas Silva Filho  
Subprocurador-Geral da República  
Coordenador

